

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
, houdende wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met aanpassing
van de bouwprocesbepalingen
Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van
[[Datum openlaten]], nr. [[nr invullen]],

Gelet op de artikelen 16, eerste en zevende lid, en 33, tweede lid, van de
Arbeidsomstandighedenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid van [niet invullen],],

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel I

A

Artikel 1.1, tweede lid, onderdeel c, onder 1°. komt te luiden:

1°. voor de toepassing van hoofdstuk 2, afdeling 5, en artikel 9:6:
i. degene voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht, dan wel
ii. op wiens initiatief een bouwwerk tot stand wordt gebracht, dan wel
iii. de onder i en ii bedoelden tezamen;.

B

Artikel 2.26 komt te luiden:

Artikel 2.26. Algemene uitgangspunten inzake veiligheid en gezondheid bij het
ontwerpen van een bouwwerk

De opdrachtgever is verplicht in de ontwerpfase zeker te stellen dat de betrokken
werkgevers en zelfstandigen in staat zijn de verplichtingen voor de
arbeidsomstandigheden die gelden in de uitvoeringsfase na te komen, in het bijzonder
de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 3, 5, eerste en derde lid, en 8 van de wet en
hoofdstuk 4, afdeling 5.

C

Artikel 2.28 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef van het tweede lid komt te luiden:
2. Afhankelijk van de voortgang in het bouwproces, worden in het veiligheids- en
gezondheidsplan ten minste vermeld en opgenomen:

2. In het tweede lid, onderdeel b, wordt "inventarisatie en evaluatie van de specifieke gevaren" vervangen door: inventarisatie en evaluatie van de specifieke gevaren voor het betreffende bouwwerk waaronder de eventuele aanwezigheid van asbest of asbesthoudende producten als bedoeld in artikel 4.37, conventionele explosieven als bedoeld in artikel 4.10, of verontreinigde grond, verontreinigd water of grondwater, of verontreinigde waterbodems.

3. Het tweede lid, onderdeel f, komt te luiden:

f. de bouwkundige, technische en organisatorische keuzen die in verband met de veiligheid en gezondheid van de werknemers en zelfstandigen worden gemaakt alsmede de onderzoeken en rapporten die de onderbouwing van deze keuzen ondersteunen.

D

Artikel 2.30 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt "tot taak om" vervangen door: tot taak namens de opdrachtgever.

2. Onderdeel a komt te luiden:

a. te bewerkstelligen dat artikel 2.26 wordt uitgevoerd.

3. Onderdeel c komt te luiden:

c. een veiligheids- en gezondheidsdossier samen te stellen dat bestemd is voor degene die beslist over de uitvoering van latere werkzaamheden aan het bouwwerk in de gebruiks- of sloopfase. In dit dossier wordt de bouwkundige en technische informatie over het specifieke bouwwerk opgenomen die van belang is voor de veiligheid en gezondheid van werknemers en zelfstandigen die werkzaamheden verrichten in de gebruiks- of sloopfase.

E

Artikel 2.31 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt "tot taak" vervangen door: tot taak om namens de uitvoerende partij.

2. Onderdeel a komt te luiden:

a. te bewerkstelligen dat de maatregelen die werkgevers en zelfstandigen nemen op de bouwplaats ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers en zelfstandigen op doeltreffende wijze worden toegepast;

3. Onderdeel b komt te luiden:

b. met het oog op de bescherming van de werknemers en zelfstandigen zeker te stellen dat gelijktijdig of achtereenvolgend aanwezige werkgevers en zelfstandigen op de bouwplaats de werkzaamheden goed op elkaar afstemmen;

4. In onderdeel c wordt "coördineren" vervangen door: bewerkstelligen.

5. In onderdeel f wordt "aanwijzingen te geven" vervangen door: doeltreffende maatregelen te nemen.

F

In artikel 2.32 worden onder vervanging van de punt aan het slot van het eerste lid, onderdeel c, door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. voorafgaand aan het geheel of gedeeltelijk uit elkaar nemen van een bouwwerk of object, wordt het inventarisatierapport als bedoeld in artikel 4.54a, derde lid, ter beschikking gesteld aan de uitvoerende partij.

G.

In artikel 9.6 wordt "2.32" vervangen door: 2.32 en in voorkomende gevallen de artikelen 4.54a, vierde lid, en 4.54d, eerste lid.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is de werkgever verantwoordelijk voor het gezond en veilig werken door zijn werknemers en dient hij een beleid te voeren dat gericht is op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Ook een opdrachtgever van werk heeft invloed op de mogelijkheden om gezond en veilig te werken, bijvoorbeeld als wordt gewerkt op de locatie van een opdrachtgever, met door de opdrachtgever voorgeschreven of beschikbaar gestelde materialen of arbeidsmiddelen. Bovendien stelt een opdrachtgever vaak randvoorwaarden aan het uit te voeren werk, die de mogelijkheden van de werkgever die het werk uitvoert om gezond en veilig te werken beperken. Dit geeft het belang aan van een sterke rol en verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers voor gezond en veilig werken. De verantwoordelijkheid van opdrachtgevers voor gezond en veilig werken is goed waarneembaar op het terrein van de bouw. Juist daar is de invloed van de opdrachtgever op het werk al in de ontwerpfase cruciaal. Als bij de voorbereiding van een bouwwerk goed wordt nagedacht over de veiligheidsaspecten en de planning, leidt dat tot minder arbeidsrisico's bij de realisering van het bouwwerk. Verantwoordelijk opdrachtgeverschap gaat over alle werkenden in het kader van een opdracht, ook over zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).

Ingevolge Europese regelgeving kent hoofdstuk 2, afdeling 5, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit) verplichtingen voor opdrachtgevers van bouwwerken, de zogenaamde bouwprocesbepalingen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het in de ontwerpfase rekening houden met de verplichtingen voor de arbeidsomstandigheden die gelden in de uitvoeringsfase en het opstellen van een Veiligheids- en Gezondheidsplan (V&G-plan). Ook draagt de opdrachtgever zorg voor de coördinatie van werkzaamheden als in de uitvoeringsfase meerdere partijen werkzaam zijn.

In de brief 'Een ketenaanpak voor gezond en veilig werken' die op 9 juli 2015 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gestuurd, is ingegaan op de resultaten van een verkenning naar de introductie van een algemene opdrachtgeversaansprakelijkheid. De conclusie hieruit is dat dit vooralsnog een stap te ver is. Doordat de omvang van de problematiek nog niet voldoende scherp was, bleken de noodzaak, de geschiktheid en de proportionaliteit van het instrument moeilijk aan te tonen. Alleen op het terrein van de bouw was meer informatie beschikbaar. Daarom is ervoor gekozen verantwoord opdrachtgeverschap in zijn volle breedte te bevorderen met een stimulerende aanpak. Verantwoord opdrachtgeverschap houdt hierbij in dat de aandacht voor de gezondheid en de veiligheid van degenen die het werk uitvoeren in alle fases van een project (van ontwerp tot oplevering) is geborgd en dat de opdrachtgever zich altijd bewust is van zijn verantwoordelijkheid en daarnaar handelt. Door vanaf het begin van een project de gevolgen voor gezond en veilig werken te beoordelen en maatregelen te nemen, kunnen risico's in de uitvoeringsfase worden voorkomen.

Bij de verkenning is geconstateerd dat de wettelijke mogelijkheden voor de bouw en asbestverwijdering beter benut kunnen worden en is een nadere verkenning aangekondigd. De aanleiding hiervoor waren signalen van de Inspectie SZW dat de bouwprocesbepalingen onvoldoende scherp geformuleerd waren, hetgeen de handhaving bemoeilijkte. Al eerder, in de Kabinetsreactie uit 2013 bij de aanbidding van twee inspectierapporten over asbest, was een verkenning van de mogelijkheid van een ketenaanpak voor asbest aangekondigd.

Deze resultaten van deze nadere verkenning zijn in dit besluit uitgewerkt.

1.2. Resultaten van een verkenning naar knelpunten

Uit de verkenning bleek dat de huidige bouwprocesbepalingen te veel ruimte laten voor interpretatie. Een belangrijk doel van deze regeling is daarom een aanscherping van deze bepalingen. Opdrachtgevers worden daardoor in staat gesteld de bouwprocesbepalingen beter na te leven. Daarnaast is een betere handhaving mogelijk.

Uiteindelijk zijn negen aandachtspunten vastgesteld, waarvan er zes hebben geleid tot aanpassingen in dit besluit. Het gaat om de volgende zes aandachtspunten:

- de redactie van de bouwprocesbepalingen in het algemeen;
- definitie en rol van de opdrachtgever;
- vereisten van het veiligheids- en gezondheidsplan en duidelijkheid over het veiligheids- en gezondheidsdossier;
- bevoegdheden en taken van de coördinatoren;
- de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers bij werken in verontreinigde grond;
- de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers bij asbestverwijdering.

De uitwerking hiervan wordt besproken in paragraaf 3 en in de artikelsgewijze toelichting. Een zevende aandachtspunt, de beperkte mogelijkheden om bestuurlijke boetes op te leggen, leidt tot een aanpassing van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving, die gelijktijdig met dit besluit in werking zal treden.

Voor de overige twee aandachtspunten bleken geen aanpassingen van de wettelijke bepalingen noodzakelijk.

Het achtste aandachtspunt betrof de vraag in hoeverre de ontwerpende partij is aan te spreken via de bouwprocesbepalingen. De conclusie hierover is dat op grond van deze bepalingen de opdrachtgever - en dus niet de ontwerpende partij - verplicht is in de ontwerpfasen ervoor te zorgen dat werkgevers en zelfstandigen in staat zijn hun verplichtingen op grond van de Arbowet na te komen. Bij die taak kan hij gebruik maken van de diensten van een ontwerpende partij, maar dit maakt onderdeel uit van de privaatrechtelijke relatie tussen opdrachtgever en ontwerpende partij. Op grond van de bouwprocesbepalingen (artikel 2.34) is de ontwerpende partij wel aanspreekbaar in de situatie van een opdrachtgever-consument.

Het negende aandachtspunt ging over de vraag of de bouwprocesbepalingen aansluiten bij modernere geïntegreerde contractvormen, zoals 'design and build' (DB). In dit soort contractvormen bemoeit de opdrachtgever zich in meer of mindere mate met het ontwerpproces en de kwaliteitsborging. Daarbij kan het ook voorkomen dat de ontwerpfasen van de totstandkoming van een bouwwerk onderdeel uitmaken van het contract met de uitvoerende partij. Conclusie daarover is dat de keuze om te werken met deze contractvorm niet afdoet aan de verantwoordelijkheden die de opdrachtgever in het kader van het Arbobesluit heeft. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de opdrachtgever berusten en is (publiekrechtelijk gezien) niet overdraagbaar. De opdrachtgever moet daarom bij een geïntegreerde contractvorm goed regelen dat hij de invulling van de opdrachtgeversverplichtingen aan de uitvoerende partij delegeert, door deze verplichtingen op te nemen in het contract. Bij de toepassing van het Arbobesluit is van belang dat de bouwprocesbepalingen in feite niet gaan over partijen, maar over rollen die voorkomen in elk bouwproces.

In de praktijk kan het overigens voorkomen dat ontwerp- en uitvoeringsfasen niet scherp te scheiden zijn. Bijvoorbeeld door voortschrijdende inzichten over te hanteren technieken kan de ontwerpfasen doorlopen of herleven tijdens de uitvoeringsfasen.

2. Hoofdpijnen van de bouwprocesbepalingen

De bouwprocesbepalingen zijn gebaseerd op richtlijn nr. 92/57/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1992 betreffende de minimumvoorschriften

inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen. Aanleiding voor deze richtlijn zijn de bijzonder grote risico's voor gezond en veilig werken op tijdelijke en mobiele bouwplaatsen. De richtlijn wijst daarbij op de gevolgen van inadequate bouwkundige of organisatorische keuzen, een slechte planning en een gebrek aan coördinatie, met name door de gelijktijdige of achtereenvolgende aanwezigheid van verschillende ondernemingen op dezelfde bouwplaats. Ook wijst de richtlijn op de noodzaak de coördinatie al te verbeteren vanaf het uitwerken van het ontwerp. Uitleg over de richtlijn, voorbeelden en goede praktijken zijn te vinden in de niet-bindende handleiding voor een beter begrip en de toepassing van Richtlijn 92/57/EEG/2011.

De implementatie van de richtlijn heeft in eerste instantie zijn beslag gekregen in het Bouwprocesbesluit Arbeidsomstandigheden. Dit besluit is enkele jaren later als afdeling 5 van hoofdstuk 2, opgenomen in het Arbobesluit. In 2006 is deze afdeling geheel opnieuw bezien en opgezet.

Op een bouwplaats werken meerdere partijen achtereenvolgend of gelijktijdig aan een bouwwerk. Hierdoor ontstaan overkoepelende risico's die niet door elke werkgever afzonderlijk kunnen worden voorkomen. Daarnaast leidt het in elkaars nabijheid werken tot blootstelling aan gevaren die vreemd zijn aan het eigen werk. De bouwprocesbepalingen richten zich op de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever voor de coördinatie en samenwerking bij dit soort risico's. De bepalingen laten onverlet dat iedere werkgever volledig verantwoordelijk blijft voor het veilig en gezond werken van de eigen werknemers.

Hierbij richt de Arbowet zich op de veiligheid van werknemers en zelfstandigen op de bouwplaats. De veiligheid voor de omgeving van de bouwplaats is geregeld in het Bouwbesluit 2012. Het bevoegd gezag kan een veiligheidsplan eisen, dat mede betrekking heeft op de afzetting van de bouwplaats.

De opdrachtgever dient er op grond van artikel 2.26 voor te zorgen dat in de ontwerpfase wordt veilig gesteld dat werkgevers in de uitvoeringsfase in staat zijn hun verplichtingen op grond van de Arbowet na te komen. Door bouwkundige, technische en organisatorische keuzen die hij in de ontwerpfase maakt, moet de opdrachtgever bepaalde risico's wegnemen of als dat niet mogelijk is, beperken.

Artikel 2.26 is het meest algemene artikel, dat betrekking heeft op elke opdrachtgever, van kleine en grote bouwwerken, inclusief de consument-opdrachtgever. De overige bepalingen betreffen specifiekere situaties. Zo bestaat op grond van artikel 2.27 de verplichting bouwwerken te melden bij de Inspectie SZW als de geraamde duur van de bouwwerkzaamheden meer dan 30 werkdagen beslaat en er meer dan 20 werknemers gelijktijdig zullen werken of als die duur langer dan 500 mensdagen is. Verder moet de opdrachtgever op basis van artikel 2.28 een Veiligheids- en gezondheidsplan (V&G-plan) opstellen, als het bouwwerk bijzondere gevaren voor de veiligheid en gezondheid van werkenden met zich mee brengt of als een melding verplicht is. Dit V&G-plan moet deel uitmaken van het bestek en voor de aanvang van de werkzaamheden op de bouwplaats beschikbaar zijn.

De bouwplaats is hierbij te beschouwen als een eenmalige en unieke organisatie voor de productie van een bouwwerk. Het V&G-plan kan gezien worden als een risicoinventarisatie en -evaluatie voor de bouwplaatsspecifieke risico's: er moeten risico's van het specifieke bouwwerk, de specifieke locatie en werkplek alsmede de specifieke processen worden geïnventariseerd, maatregelen worden ontwikkeld en uitgevoerd, toezicht worden gehouden op die maatregelen en aan de werknemers op de bouwplaats moet adequate voorlichting en instructie worden gegeven. Terwijl de RI&E gericht is op de gevaren en risico's die horen bij het werk van de individuele werkgevers, gaat het bij het V&G-plan om gevaren die de gebruikelijke risico's overstijgen - zoals gevaren door het werken met extra risico voor bedelving, vastraken of vallen of gevaren door werkzaamheden uitgevoerd onder overdruk -, gevaren die ontstaan door de

gelijktijdige of opeenvolgende werkzaamheden van de diverse partijen (werkgevers, hun werknemers en zelfstandigen) op de bouwplaats en gevaren die voortvloeien uit de samenloop van een bouwproces met een doorlopende exploitatie.

Als in de uitvoeringsfase op de bouwplaats twee of meer partijen werkzaam zijn (werkgevers of zelfstandigen), moet op grond van artikel 2.29 één of meer coördinatoren worden aangesteld. De taken van deze coördinatoren zijn geregeld in artikel 2.30 (coördinator ontwerpfase) en artikel 2.31 (coördinator uitvoeringsfase) en zijn gericht op de uitvoering van de taken die voortvloeien uit de bouwprocesbepalingen. De opdrachtgever dient ervoor te zorgen dat de coördinator ontwerpfase zijn taken naar behoren kan vervullen en naar behoren uitoefent (artikel 2.32). De uitvoerende partij heeft dezelfde verantwoordelijkheid ten opzichte van de coördinator uitvoeringsfase (artikel 2.33).

Een laatste specifieke situatie betreft die van de opdrachtgever-consument. Bij een opdrachtgever-consument moet op grond van artikel 2.34 de ontwerpende partij ervoor zorgen dat aan alle verplichtingen van de opdrachtgever wordt voldaan.

Ten slotte bevatten de bouwprocesbepalingen in artikel 2.35 specifieke verplichtingen voor de werkgever. In het kader van dit besluit is daar niets in gewijzigd.

3. Hoofdpijnen van de aanpassingen

In paragraaf 1.2 is aangegeven dat aan de hand van zes aandachtspunten aanpassingen hebben plaatsgevonden van de bouwprocesbepalingen. Een eerste daarvan betreft de onvoldoende scherp geformuleerde redactie van de bouwprocesbepalingen in het algemeen. Dit heeft geleid tot diverse aanscherpingen van de bepalingen.

Een tweede punt betreft de definitie en rol van de opdrachtgever. De definitie bleek door het voorkomen van constructies in contracten over de totstandkoming van bouwwerken, niet langer afdoende om de partij aan te wijzen die daadwerkelijk kan beïnvloeden dat in de ontwerpfase rekening wordt gehouden met de verplichtingen op het terrein van gezond en veilig werken in de uitvoeringsfase. De definitie is daartoe aangepast. Verder is op diverse punten meer duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid van de opdrachtgever geboden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om zijn verantwoordelijkheid voor voldoende aandacht in de ontwerpfase voor gezond en veilig werken in de uitvoeringsfase. Deze verantwoordelijkheid houdt ook in dat de opdrachtgever moet volgen of gezond en veilig werken in de uitvoeringsfase voldoende gegarandeerd is. De verantwoordelijkheid betreft niet ieder risico op de bouwplaats, maar betreft met name het bieden van randvoorwaarden waarbinnen gezond en veilig werken mogelijk is en waarbinnen de uitvoerende partij moet opereren. Ook is nu duidelijker opgeschreven hoe de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever zich verhoudt tot die van de coördinator ontwerpfase.

Een derde aspect gaat over de eisen die worden gesteld aan het V&G-plan en meer duidelijkheid over het dossier. In de praktijk blijkt dat het V&G-plan te veel een product is dat als administratieve verplichting wordt gezien die eenmalig moet worden nagekomen, in plaats van dat het als uitgangspunt dient voor maatregelen in de uitvoeringsfase ter bescherming van de werkenden op de bouwplaats. In het besluit is daarom duidelijker aangegeven dat het gaat om risico's en maatregelen, die verbonden zijn aan het specifieke bouwwerk en bouwproces. Verder sluit de redactie van de bepalingen nu beter aan bij het feit dat het V&G-plan regelmatig moet worden bijgesteld, afhankelijk van de voortgang van het bouwproces en het voortschrijdend inzicht in de gevaren daarvan.

Bij het dossier gaat het in feite om een overdrachtdossier, dat bestemd is voor de eigenaar of beheerder van het bouwwerk ten behoeve van werkzaamheden in of aan dit bouwwerk gedurende de gebruiks- en slooffase. Het bevat de informatie die van belang is voor gezond en veilig werken bij latere bouwwerkzaamheden. Voor de helderheid is

daarom gekozen voor de nieuwe benaming veiligheids- en gezondheidsdossier, dus V&G-dossier.

Een vierde punt heeft betrekking op de bevoegdheden en taken van de coördinatoren. De verhouding met de rol van de opdrachtgever en de uitvoerende partij is verduidelijkt. Daarmee wordt ook duidelijk dat opdrachtgever en uitvoerende partij eindverantwoordelijk blijven. Daarnaast zijn de taken op sommige punten aangescherpt.

Bij een bouwwerk gaat het niet alleen om de totstandkoming van gebouwen, maar ook om civieltechnische bouwwerken, zoals die in de Grond-, Weg-, en Waterbouw (GWW) plaatsvinden. Een vijfde aandachtspunt gaat over de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers voor risico's bij werkzaamheden in of op de grond, zoals vervuilde grond. Verontreinigde grond is niet altijd als zodanig te herkennen. Daarom moet hier onderzoek naar worden gedaan. Op www.bodemloket.nl is voor veel locaties te zien of gegevens bekend zijn. Ook gemeenten hebben hierover vaak gegevens. Of een locatie verontreinigd is kan onder meer blijken uit een verkleuring van de grond, een aantasting van bestaande kabels en leidingen en aanwijzingen over historisch gebruik (zoals industrieel gebruik, benzinestations, wasserijen of stortplaatsen).

Een bijzonder risico in de grond is de aanwezigheid van conventionele explosieven. Tenzij een bron volledige zekerheid biedt dat de grond schoon is en vrij van explosieven, moet worden nagegaan of een bouwwerk in dat opzicht in de uitvoeringsfase risico's met zich mee brengt. In het algemeen is daarvoor een bodemonderzoek vereist. In de artikelsgewijze toelichting van artikel 2.26 wordt hier verder op ingegaan.

In het V&G-plan dient voor de werkzaamheden relevante informatie opgenomen te worden. Dit heeft onder meer betrekking op de resultaten van een bodemonderzoek. Hiermee wordt ook zeker gesteld dat de resultaten van een bodemonderzoek beschikbaar zijn op de bouwplaats, voorafgaand aan de aanvang van de werkzaamheden.

Het zesde en laatste punt betreft de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers bij asbestverwijdering. Zoals eerder aangegeven, is in 2013 al een verkenning aangekondigd van de mogelijkheid van een ketenaanpak voor asbest. De resultaten van deze verkenning zijn in dit besluit verwerkt.

De gezondheid risico's van blootstelling aan asbest zijn groot. Opdrachtgevers moeten in bepaalde gevallen asbestinventarisatierapporten laten opstellen, deze rapporten aan de saneerder overhandigen, werkzaamheden melden aan de Inspectie SZW en werken met een gecertificeerd bedrijf, als dit is voorgeschreven. Dit vloeit al voort uit de bouwprocesbepalingen, met name artikel 2.26 en artikel 2.28, in combinatie met hoofdstuk 4, afdeling 5, van het Arbobesluit, dat gaat over aanvullende voorschriften voor het werken met asbest. Verder is in artikel 3 van het Asbestverwijderingsbesluit al geregeld dat de opdrachtgever over een asbestinventarisatierapport moet beschikken. In verband met de handhaafbaarheid is ervoor gekozen dit nu expliciet op te nemen in de bouwprocesbepalingen. Dit heeft geleid tot diverse aanpassingen van deze bepalingen: in artikel 2.26 wordt nu verwezen naar de bepalingen in het Arbobesluit over asbest; het asbestinventarisatierapport moet worden opgenomen in het V&G-plan en dit plan dient ook informatie te bevatten over risico's door de aanwezigheid van asbest en asbesthoudende producten; verder is aan artikel 2.32 als verplichting voor de opdrachtgever toegevoegd de verplichting het asbestinventarisatierapport over te dragen en aan artikel 9.6 de verplichting om te werken met een gecertificeerd bedrijf. Deze bepalingen maken duidelijker aan welke verplichtingen opdrachtgevers moeten voldoen. Bovendien maken ze het voor de Inspectie SZW gemakkelijker bedrijven aan te spreken op deze verplichtingen en zo nodig over te gaan tot handhavende maatregelen.

4. Uitvoering en handhaving

PM.

5. Overige gevolgen

Zoals aangegeven, gaat het in dit besluit om verduidelijkingen en aanscherpingen van bestaande bepalingen in het Arbobesluit. In feite is er geen sprake van nieuwe verplichtingen. Wel zijn er twee bepalingen bijgekomen op het terrein van asbestverwijdering. Deze verplichtingen zijn niet nieuw, maar vloeien voort uit de bestaande regelgeving. Ten behoeve van de handhaving en sanctionering zijn ze nu expliciet opgenomen in de regelgeving. Uit de combinatie van artikel 3 uit het Asbestverwijderingsbesluit (de opdrachtgever moet over een asbestinventarisatierapport beschikken) en artikel 4.54a, vijfde lid (een afschrift van het inventarisatierapport wordt verstrekt aan het bedrijf dat asbest verwijderd) blijkt immers al dat de opdrachtgever het rapport aan de asbestverwijderaar moet doen toekomen. Verder spreekt het voor zich dat de verplichting van de werkgever om gecertificeerd te zijn (de artikelen 4.54a en 4.54d) ook een verplichting voor de opdrachtgever impliceert om een bedrijf in te huren dat gecertificeerd is. De aanpassing van de bouwprocesbepalingen heeft geen effecten op de administratieve lastendruk.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

De definitie van opdrachtgever is direct gebaseerd op richtlijn nr. 92/57/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1992 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen. Zeker bij grotere bouwwerken zijn er vaak vele spelers die verschillende rollen vervullen. Hoewel het traditionele model van aanbesteden waarbij de opdrachtgever verantwoordelijk is voor de ontwerpfase nog steeds een gangbaar model is, komen steeds vaker modellen van geïntegreerde contractvormen voor, waarbij de opdrachtgever met behulp van deze definitie niet altijd meer eenduidig is vast te stellen. Het komt voor dat de betrokken partijen in die situatie onderling afspreken wie van hen de rol van opdrachtgever zal aannemen, maar dat is niet altijd het geval.

Verder komen er constructies voor, waarin de contracten zodanig worden ingevuld, dat niet meer de daadwerkelijke initiatiefnemer van een bouwwerk de opdrachtgever is, maar bijvoorbeeld de uiteindelijke afnemer daarvan, zoals de uiteindelijke bewoner van een woning. In deze en vergelijkbare gevallen wordt niet voldaan aan de intentie van de EU-richtlijn en van de bouwprocesbepalingen. Het doel is immers dat degene die in de ontwerpfase kan beïnvloeden dat gezond en veilig kan worden gewerkt in de uitvoeringsfase, die invloed ook aanwendt voor dat doel. Dit kan hij bijvoorbeeld doen door het laten ontwerpen van een bouwwerk dat gezond en veilig te bouwen is, het stellen van eisen, het leveren van informatie of kennis en door het bieden van randvoorwaarden zoals een veilige bouwplaats, tijd en geld. In het geval van een opdrachtgever-consument is het overigens op grond van artikel 2.34 van het Arbobesluit de ontwerpende partij die ervoor moet zorgen dat aan alle verplichtingen van de opdrachtgever wordt voldaan.

Om tegemoet te komen aan deze bezwaren is de definitie van opdrachtgever zodanig aangepast, dat niet alleen gekeken kan worden naar degene voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht, maar zo nodig ook naar degene op wiens initiatief een bouwwerk tot stand wordt gebracht dan wel beiden. Dit initiatief moet blijken uit de feiten en omstandigheden van het geval. De toepassing van deze elementen moet ertoe leiden dat vastgesteld kan worden welke partij in de ontwerpfase daadwerkelijk invloed heeft op het gezond en veilig werken in de uitvoeringsfase. Over het algemeen wordt gekeken naar degene voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht. Omdat het steeds vaker voorkomt dat er opdrachtgevers zijn die niet direct de rekening krijgen voor de opdracht is de definitie aangepast. Dat neemt niet weg dat de Inspectie SZW in de praktijk meestal kan volstaan met de opdrachtgever voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht. Als dat geen oplossing biedt kan worden gekeken naar degene op wiens initiatief een bouwwerk tot stand wordt gebracht dan wel naar beide, zodat partijen hun verantwoordelijkheden niet kunnen ontlopen.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 2.26 vormt de basis van de opdrachtgeversverplichtingen in de bouw. In tegenstelling tot sommige van de andere artikelen, geldt dit artikel voor elke opdrachtgever van bouwwerken. De kern van dit artikel is dat de opdrachtgever in de ontwerpfase zeker moet stellen dat de werkgevers die op de bouwplaats werkzaam zullen zijn, in staat zullen zijn hun verplichtingen op grond van de arbeidsomstandighedenwetgeving na te leven. Dit kan onder meer blijken uit het V&G-plan en uit het bestek en het afgesloten contract. De huidige tekst was op dit punt niet duidelijk genoeg; 'houdt rekening met' was daarvoor onvoldoende specifiek en door de Inspectie SZW lastig te handhaven. De verwachting is dat de aanscherping die met dit wijzigingsvoorstel is gedaan, de opdrachtgever meer duidelijkheid biedt over de reikwijdte van de verplichting en dat de inspectie SZW eenduidiger zal kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van een overtreding.

Om na te gaan of een opdrachtgever heeft voldaan aan het gestelde in dit artikel, zal worden gekeken naar de inspanningen die hij heeft verricht om werkgevers in staat te stellen hun verplichtingen op grond van de arbeidsomstandighedenwetgeving na te leven. Zeker stellen in de ontwerpfase kan bij voorbeeld betrekking hebben op het (laten) inventariseren van gevaren en risico's die verbonden zijn aan het bouwwerk. Verder kan het gaan om bouwkundige, technische en organisatorische keuzen in de ontwerpfases waarmee gevaren en risico's kunnen worden voorkomen, het zoveel mogelijk beperken van de resterende risico's en om het bieden van randvoorwaarden die veilig en gezond werken mogelijk maken (zoals een goede planning, coördinatie, voldoende tijd en geld). Ook is het mogelijk bij de aanbesteding te kijken naar past performance en de inzet op gezond en veilig werken te hanteren als selectie criterium. Zeker stellen betekent niet dat een opdrachtgever alles zelf hoeft uit te voeren. Bij een geïntegreerde contractvorm kunnen hierover bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt in het contract met de uitvoerende partij. Daarbij blijft de eindverantwoordelijkheid wel bij de opdrachtgever berusten.

Terwijl de individuele werkgever zich richt op de gevaren en risico's verbonden aan de werkzaamheden van zijn personeel, richt de opdrachtgever zich op gevaren en risico's die meerdere of alle partijen op of naast de bouwplaats raken.

Artikel 2.26 vormt tevens de basis voor handhaving op het terrein van Grond-, Weg- en Waterbouw. Op grond van dit artikel moet de opdrachtgever het in de ontwerpfase mogelijk maken dat de werkgever zijn verplichtingen voor de arbeidsomstandigheden in de uitvoeringsfase kan nakomen. Daarbij gaat in het bijzonder over de verplichtingen op grond van de artikelen 3 (de zorgplicht van de werkgever, 5 (inventarisatie en evaluatie van risico's) en 8 (voorlichting en onderricht) van de wet. Als conventionele explosieven of verontreinigingen in de grond een risico zijn waaraan werknemers blootgesteld kunnen worden, moet hun werkgever dit risico benoemen in de risicoinventarisatie en -evaluatie (RIE). Als dit risico vervolgens speelt op een specifieke bouwplaats, moet de werkgever daarover worden geïnformeerd, zodat hij maatregelen kan nemen om deze risico's te vermijden of te beperken. In het algemeen is daarvoor een vooronderzoek of een bodemonderzoek nodig, tenzij een betrouwbare bron al een garantie biedt dat er niets in of op de grond zit. Het spreekt voor zich dat het hier om een actueel bodemonderzoek moet gaan, dat de risico's goed in kaart heeft gebracht voor het moment van de werkzaamheden.

Hoewel de arbeidsomstandighedenregelgeving niet expliciet een bodemonderzoek voorschrijft, kan een opdrachtgever de voorwaarden genoemd in artikel 2.26 moeilijk naleven zonder dit onderzoek te laten doen. Daarbij is het ook mogelijk in het contract met de uitvoerende partij voorzieningen op te nemen die het mogelijk maken dat de uitvoerende partij deze taak op zich neemt, voorafgaande aan de start van werkzaamheden. Dit betekent ook dat het hier moet gaan om een onderzoek, dat een volledig inzicht geeft, en dat het bodemonderzoek moet voldoen aan de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening (dus voldoen aan de relevante normen, dan wel aan een alternatief, als daarmee aantoonbaar een vergelijkbaar veiligheidsniveau wordt gegarandeerd).

Veelal is een bodemonderzoek ook verplicht op basis van bijvoorbeeld de milieuregelgeving zoals de Wet bodembescherming, of doordat het een voorwaarde is voor een bouwvergunning. In dat geval wordt gekeken naar de belangen die voortvloeien uit de daarvoor relevante regelgeving. Voor de bescherming van werkenden gelden de verplichtingen op grond van de arbeidsomstandighedenwetgeving.

In artikel 2.26 is toegevoegd een verwijzing naar hoofdstuk 4, afdeling 5, van het Arbobesluit; de afdeling die gaat over asbest. Handhaving ten aanzien van asbest was al mogelijk. De aanpassing die in het besluit is gedaan, betreft een verduidelijking.

Artikel I, onderdeel C

Elke werkgever moet ten behoeve van het gezond en veilig werken voor zijn eigen personeel een RI&E opstellen. Als bouwwerken bijzondere gevaren met zich meebrengen zoals bijvoorbeeld die opgenomen zijn in de niet-limitatieve lijst in bijlage II van de richtlijn of het bouwwerk is op grond van artikel 2.27 meldingsplichtig, moet de opdrachtgever ervoor zorgen dat een veiligheids- en gezondheidsplan (V&G-plan) wordt opgesteld. Dit plan is nodig vanwege en gerelateerd aan de 'overkoepelende risico's' die verbonden zijn met het werken op de bouwplaats en die iedere werkgever en zpp'er niet voor zichzelf kan afdekken. Of er bijzondere gevaren en risico's zijn moet blijken uit een specifieke projectgerichte inventarisatie daarvan. Deze inventarisatie is ook nodig om de coördinatie te kunnen voeren.

Het V&G-plan is een groeidocument. Elke keer als de voortgang van het bouwwerk of onderdelen daarvan meer of nieuw inzicht geven in gevaren en maatregelen, zal het aangepast moeten worden. Dit blijkt uit de aanhef van het tweede lid van artikel 2.28, maar ook uit artikel 2.31, onderdeel e van het Arbobesluit, waarin de taak om het V&G-plan aan te passen is neergelegd bij de coördinator voor de uitvoeringsfase. Van belang hierbij is dat de coördinator voor de uitvoeringsfase de taak heeft het V&G-plan aan te passen als de voortgang van het bouwwerk of de onderdelen daartoe aanleiding geven, maar dat op grond van artikel 2.28 de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het (laten) opstellen van het V&G-plan. In het algemeen is er minimaal sprake van een V&G-plan ontwerpfasen (die onlosmakelijk onderdeel is van het bestek) en een V&G-plan uitvoeringsfasen, dat elke keer als er aanleiding toe is wordt aangepast. Onderwerpen zoals voorlichting en instructie komen mogelijk in de ontwerpfasen slechts summier aan bod, maar worden volledig uitgewerkt in de uitvoeringsfasen.

Hoewel uit de bewoordingen van de bepalingen in dit artikel al blijkt dat daadwerkelijk maatregelen moeten worden genomen, wordt het V&G-plan in de praktijk soms als een papieren exercitie gezien en worden stukken opgenomen die algemeen van karakter zijn en ook op andere bouwwerken betrekking kunnen hebben. In het gewijzigde tweede lid, onderdeel b, is daarom nu duidelijk gemaakt dat het gaat om een V&G-plan dat is toegeschreven op de risico's van het specifieke bouwwerk. Het gaat om de specifieke gevaren die kunnen voorkomen in dat bouwwerk en de maatregelen om deze gevaren te bestrijden en als dat niet mogelijk is de risico's te beheersen.

In het tweede lid zijn aan de onderdelen b en f verder enkele toevoegingen gemaakt, met het oog op het opnemen in het V&G-plan van voor de werkzaamheden relevante informatie, onderzoeken en rapporten, bijvoorbeeld als het gaat om de specifieke gevaren van de aanwezigheid van asbest, conventionele explosieven of verontreinigde grond. In verband daarmee is de aanhef van lid 2 aangepast. In het tweede lid, onderdeel f, is de verwijzing naar de ontwerpfasen verwijderd. Het gaat hier niet alleen om de ontwerpfasen maar ook om de uitvoeringsfasen.

Artikel I, onderdeel D

Op basis van artikel 2.26 heeft de opdrachtgever bepaalde taken. In artikel 2.30 is verduidelijkt dat de coördinator deze taken uitvoert namens de opdrachtgever. Ook is er voor gekozen om de bewoordingen aan te passen, opdat de taak en de functiebenaming niet langer overeenkomen.

In de praktijk bleek er veel onduidelijkheid te zijn over de bedoeling van het dossier. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in onderdeel c. Het gaat hier om een dossier ten behoeve van gezond en veilig werken. Daarom is voor de nieuwe benaming 'veiligheids- en gezondheidsdossier' ('V&G-dossier') gekozen. Het V&G-dossier is van belang voor de situatie dat na de oplevering van het bouwwerk opnieuw bouwwerkzaamheden worden gestart. In dat geval moet alle informatie bekend zijn, die van belang is voor het gezond en veilig werken in de gebruiks- en sloopfase. Het gaat hierbij om bouwkundige en technische informatie. Voorbeelden van dat soort informatie zijn locaties waar gevaarlijke stoffen of leidingen kunnen worden aangetroffen, en informatie op het terrein van constructieve veiligheid, sterkte en stabiliteit. Ook kan het gaan om informatie over relevante hulpmiddelen ten behoeve van gezond en veilig werken. Het V&G-dossier is bestemd voor de eigenaar of beheerder van het bouwwerk, ten behoeve van latere bouwwerkzaamheden.

In het geval van werkzaamheden in de gebruiksfase start in feite een nieuw project, waarvoor eveneens de bouwprocesbepalingen van toepassing zijn. Daarbij kan het gaan om een (omvangrijk) renovatieproject, maar ook om klein of groot onderhoud, waarbij weliswaar niet altijd sprake zal zijn van een echt 'ontwerp van een gebouw', maar wel van een opdrachtspecificatie. Ook sloopwerkzaamheden vallen onder de werking van de bouwprocesbepalingen.

Artikel I, onderdeel E

In het gewijzigde artikel 2.31 wordt een duidelijker taakomschrijving gegeven van de taken van de coördinator namens de uitvoerende partij. In onderdeel b, is 'op de bouwplaats' toegevoegd om duidelijk te maken dat het om de concrete situatie op de betreffende bouwplaats gaat. De aanpassing van onderdeel b is een verduidelijking, waarmee tevens meer nadruk wordt gelegd op de noodzaak het genoemde resultaat te bereiken: partijen die achtereenvolgend of gelijktijdig werkzaam zijn op de bouwplaats moeten hun werkzaamheden zodanig op elkaar afstemmen, dat de werkzaamheden van de één niet leiden tot risico's voor de ander. Dit is het zo genoemde samenloopgevaar. Het gaat hierbij om werkzaamheden waarbij partijen samen in één werkgebied of na elkaar werken en niet of onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars werkprocessen en -gevaren. Voorbeelden hiervan zijn het naast elkaar werken, waarbij de ene werknemer beschermd is tegen de gevaren van zijn eigen werkzaamheden, maar de werknemer van een andere werkgever daarnaast niet; het werken in aan- en afrijdroutes van andere partijen en het gevaar lopen aangereden te worden; en het boven een ander werken, waarbij het gevaar bestaat de ander te treffen met vallende of bewegende arbeidsmiddelen of materialen. De coördinator voor de ontwerpfase ziet toe op het, tijdens het ontwerpproces, beoordelen van de risico's die het gevolg zijn van de keuzen die in het ontwerpproces worden gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan risico's verbonden aan de plek van het bouwwerk op de locatie, de vorm, het volume, de voorkeur voor uitstraling van het bouwwerk en materiaalkeus. De coördinator voor de uitvoeringsfase ziet toe op de toepassing van maatregelen, inclusief bouwmethode en organisatie van het proces, stelt zeker dat werkzaamheden goed op elkaar worden afgestemd, bewerkstelligt dat er voorlichting is en neemt zo nodig doeltreffende maatregelen als werkgevers of zelfstandigen naar zijn oordeel niet correct uitvoering geven aan hun verplichtingen ter zake.

De risico's kunnen overigens ook betrekking hebben op risico's die voortvloeien uit een doorlopende exploitatie, zoals genoemd in artikel 2.28, tweede lid, onderdeel b, van het Arbobesluit. Bij doorlopende exploitatie gaat het er om dat de gebruikelijke activiteiten doorgaan, ondanks de bouwwerkzaamheden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om werkzaamheden aan de snelweg of het spoor, terwijl de naastliggende rijbanen of spoorrails in gebruik blijven of om renovatie aan een gebouw, terwijl het gebouw volledig in gebruik blijft, zoals een productielocatie, een winkel, ziekenhuis of school die door moet draaien. De risico's die verbonden zijn aan een doorlopende exploitatie moeten in de ontwerpfase worden gesignaleerd en ondervangen. Daarbij gaat het niet alleen om een veilige werkomgeving, maar ook om de veiligheid van derden op of naast de bouwplaats. In de uitvoeringsfase is een blijvende aandacht van de coördinator nodig voor de gevaren van het bouwproces voor de doorlopende exploitatie en omgekeerd.

In onderdeel f is het zinsdeel 'aanwijzingen te geven' vervangen door 'doeltreffende maatregelen nemen'. Hiermee wordt meer tot uiting gebracht dat de maatregelen tegen werkgevers of zelfstandigen die zich onvoldoende inzetten voor gezond en veilig werken op de bouwplaats, voldoende effect moeten sorteren, ter bescherming van de werkenden en derden op of naast de bouwplaats. Deze taak ligt bij de coördinator voor de uitvoeringsfase, namens de uitvoerende partij.

Artikel I, onderdeel F

Met de toevoeging van onderdeel d aan artikel 2.32 worden verplichtingen geregeld op het terrein van asbestverwijdering. Het gaat hierbij niet zo zeer om nieuwe verplichtingen, maar om verplichtingen die als zodanig al voortvloeien uit de bestaande regelgeving. Met het oog op een stevige handhaving, is ervoor gekozen expliciet in het besluit op te nemen dat de opdrachtgever het asbestinventarisatierapport voorafgaand aan de werkzaamheden moet overhandigen aan de uitvoerende partij. Hierbij wordt aangesloten bij artikel 4.54a, eerste lid, van het Arbobesluit, waarin is geregeld wanneer de aanwezigheid van asbest of asbesthoudende producten volledig moet worden geïnventariseerd en bij het vijfde lid van hetzelfde artikel, dat aangeeft dat een afschrift van het asbestinventarisatierapport wordt verstrekt aan het bedrijf dat asbest verwijdert. Deze nieuwe bepaling maakt duidelijk dat de opdrachtgever hierin de verstrekkende partij is. Hierbij wordt tevens aangesloten bij artikel 3 van het Asbestverwijderingsbesluit, waarin is geregeld dat de opdrachtgever over een asbestinventarisatierapport moet beschikken.

Artikel I, onderdeel G

Artikel 9.6 regelt dat de opdrachtgever verplicht is tot naleving van de voorschriften die zijn opgenomen in de artikelen 2.26 tot en met 2.29 en artikel 2.32. Met de onderhavige wijziging is de opdrachtgever in voorkomende gevallen tevens verplicht tot naleving van de artikelen 4.54a, vierde lid en 4.54d, eerste lid. Daarmee is nu expliciet in de regelgeving opgenomen dat als de regelgeving van het asbestinventarisatie- of het asbestverwijderingsbedrijf certificatie eist, de opdrachtgever in dat geval alleen een gecertificeerd bedrijf werkzaamheden mag laten verrichten. Dit spreekt al voor zich, maar is hier opgenomen met het oog op de handhaving door de Inspectie SZW.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher